



Zwaar instrumentarium voor het inkomensbeleid

A. F. VAN ZWEEDEN

Wordt het dezer dagen in de publiciteit gekomen voorontwerp Raamwet inkomensvorming onder een volgend kabinet wet, dan verschaft de regering zich een buitengewoon zwaar instrumentarium om in alle vormen van primair inkomen in te grijpen. De wet geeft de minister van Sociale Zaken een permanente bevoegdheid om regels te stellen voor lonen en salarissen, inkomens van vrije beroepen, dividenden en beloningen van commissarissen van besloten en naamloze vennootschappen.

Een belangrijk verschil met de sinds 1970 gegroeide praktijk van het inkomensbeleid is, dat het ingrijpen van de regering aan strakke voorwaarden wordt gebonden. Er moet sprake zijn van ernstige onevenwichtigheden op sociaal-economisch gebied. Bovendien mag de bevoegdheid tot ingrijpen niet selectief voor bepaalde groepen inkomensstrekken worden toegepast. De maatregel moet ook ingebed zijn in een inkomenspolitiek beleidsplan dat weer een onderdeel moet zijn van een integraal plan op sociaal, economisch en financieel terrein.

De belangrijkste voorwaarde is dat de minister niet tot ingrijpen kan overgaan vooraleer hij heeft vastgesteld, dat het overleg met en tussen de sociale partners niet tot overeenstemming heeft geleid. De bedoeling van de wet is duidelijk: de permanente bevoegdheid tot ingrijpen dient als een stok achter de deur, die de sociale partners moet dwingen het eens te worden. De kern van het ontwerp is dat de overheid zo goed mogelijke voorwaarden schept om met de representatieve maatschappelijke organisaties overeenstemming te bereiken over het inkomensbeleid op korte en lange termijn.

Voor het beleid op lange termijn zal de minister van Sociale Zaken terzijde worden gestaan door een adviescommissie die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de belangengroeperingen en specialisten op het gebied van sociale verzekeringen en inkomensbeleid. De SER krijgt een rol toebedacht, omdat de raad een keer in de vier jaar advies moet uitbrengen over de verwachte inkomensontwikkeling in de komende vier jaar en jaarlijks een advies over de ontwikkeling in het komende jaar.

Sinds 1979 ligt bij de SER al een adviesaanvraag van minister Albada over een raamwet die een samenhangend en geïntegreerd inkomensbeleid, dat alle inkomenscategorieën omvat, mogelijk moet maken. De voortgang met dit advies is sterk vertraagd doordat de FNV, als gevolg van de in 1980 getroffen loonmaatregel, besloot haar medewerking op te schorten.

Inmiddels hebben VNO en NCW een omstandige nota over het inkomensbeleid in de jaren tachtig het licht doen zien waarin zo ongeveer het tegenovergestelde wordt bepleit van wat in het voorontwerp van wet wordt aangekondigd. Al bij voorbaat zetten de werkgevers zich af tegen een wetgeving die naar hun mening het proces van inkomensvorming en -verdeling verder dreigt te centraliseren. De raamwet dient een wettelijke grondslag te bieden voor al bestaande en nieuwe overlegstructuren. De raamwet probeert wel condities te scheppen voor het bereiken van overeenstemming, maar de overheid kent zich ruime bevoegdheden toe om bindende regels te stellen voor de beloningsverhoudingen in de bedrijfstakken. Het overleg op centraal niveau moet uitmonden in z.g. indicatieve afspraken of aanbevelingen. Zouden de onderhandelingen over de cao's in de bedrijfstakken daarvan afwijken, dan kunnen deze door bindende voorschriften worden gecorrigeerd. Mislukt het overleg dan zullen zulke voorschriften onvermijdelijk zijn. De conclusie van VNO en NCW luidt dan ook dat het indicatieve inkomensbeleid in de praktijk zal leiden tot een verdergaande dirigistische loon- en inkomenspolitiek.

De werkgevers stellen daartegenover het principe van de contractvrijheid. Zij menen dat nu het keuzemoment is aangebroken: doorgaan op de ingeslagen weg naar verdere centralisatie en institutionalisering of overgaan op een meer decentraal en flexibel inkomensbeleid. De werkgevers menen dat de verantwoordelijkheid voor de inkomensvorming primair bij de onderneming behoort te liggen. Zij bepleiten een beloningsbeleid dat weer bepaald wordt door de marktverhoudingen, zodat het loon zijn allocatieve functie

op de arbeidsmarkt herkrijgt. Het decentrale inkomensbeleid dat de werkgevers voor ogen staat zou een meer stimulerende en motiverende functie moeten gaan vervullen. De werkgevers zijn bang dat een centraal geleide inkomensvorming en -verdeling door heel andere motieven zal worden geleid dan een optimale inschakeling van arbeidskrachten. Zij wijzen erop dat de algemene loonmaatregelen van de laatste jaren het primaat legden bij de collectieve uitgaven. De inkomensvorming in de marktsector werd ondergeschikt gemaakt aan de prioriteit van de overheidsuitgaven. Geleide loonpolitiek vloeit logisch voort uit de sleutelfunctie die de cao-lonen vervullen in het hele proces van inkomensvorming. Door de koppelingen en het trendbeleid zijn immers de inkomens van sociale-uitkerings-trekkers, ambtenaren en trendvolgers gebonden aan de loonvorming in de marktsector. De matiging die in de afgelopen jaren is afgedwongen is voornamelijk gebruikt om meer ambtenaren en uitkeringstrekkers van een inkomen te kunnen voorzien.

Doordat de overheid te vaak en te snel naar het ultimum remedium van de loonmaatregel greep, kon zij, aldus de nota van VNO en NCW, noodzakelijke ombuigingsmaatregelen uitstellen. Hun afkeer van een indicatief inkomensbeleid hebben de werkgevers inmiddels zelf enigszins gematigd door te verklaren dat zij de overheid als trendsetter willen aanvaarden, indien het overleg met de ambtenarenorganisaties zou leiden tot een beperking van de volledige automatische prijscompensatie. Hiermee maken de werkgevers hun principiële keus voor vrije loonvorming niet veel geloofwaardiger.

Wie de leiding van de overheid bij de inkomensvorming alleen aanvaardt als het hem zo uitkomt, moet niet vreemd opkijken als iemand als Drabbe, de loondeskundige van de FNV, dan waarschuwt dat een hevige confrontatie tussen FNV en overheid dreigt. Drabbe doorziet de tactiek van de werkgevers, die het tot nu gevolgde trendbeleid op zijn kop willen zetten om de arbeidsvoorwaarden bij de overheid te laten achterblijven bij het bedrijfsleven. De werkgevers willen de overheid wel gebruiken „als stormram tegen de prijscompensatie”, maar tegelijkertijd claimen zij ruimte om bepaalde groepen werknemers die moeilijk te krijgen zijn extra te belonen.

Het voorontwerp Raamwet inkomensvorming biedt in zoverre het raamwerk voor een indicatief inkomensbeleid dat er sprake is van een integraal beleidsplan dat niet alleen alle primaire inkomens, maar ook de secundaire verdeling via belasting- en premiemaatregelen omvat. De werkgeversvisie op een loonbeleid dat bepaald wordt door de marktverhoudingen en waarbij de overheid alleen kan ingrijpen als onom-

stotelijk vaststaat dat het belang van de nationale economie in het geding is, sluit zo'n integraal inkomensbeleid uit.

De opzet van de raamwet is in feite een permanente besturing en bewaking van de inkomensvorming. Het is duidelijk niet de bedoeling, zoals de werkgevers menen, dat het centraal beleid speciaal wordt gericht op beïnvloeding van de bruto-inkomensverhoudingen. De raamwet maakt een consistenter inkomensbeleid mogelijk voor zover ingrepen worden gebonden aan strakke voorwaarden en regels en ingepast in het totale sociaal-economische en financiële beleid. Wanneer de overheid zal beschikken over de permanente bevoegdheid om in te grijpen zal het de sociale partners in het centraal overleg moeilijker worden gemaakt hun zwarte-pietenspel te spelen. Zij weten dan immers dat de overheid bindende voorschriften zal geven als zij het niet eens worden. Ze hebben er belang bij zelf

mee te werken aan een inkomensplanning die in overeenstemming is met het belang van de nationale economie.

Omgekeerd zal de overheid wel degelijk rekening moeten houden met de belangen van werkgevers en werknemers als zij wil rekenen op hun medewerking. De ervaring met de geleide loonpolitiek van de jaren vijftig en het einde daarvan in de jaren zestig heeft geleerd dat zo'n beleid alleen kans van slagen heeft als het kan steunen op een consensus van alle maatschappelijke groeperingen en als het in overeenstemming is met de marktontwikkelingen. Dit laatste is het moeilijkst. Een beleid op basis van de raamwet zal een marge van vrijheid moet laten, wil de inkomensvorming niet vastlopen in een totale verstarring die de mobiliteit op de arbeidsmarkt blokkeert.

A. F. van Zweeden

het voorzien in vervoersbehoeften: er zijn dus meer profijthebbers dan alleen de reizigers en de subsidie zou dus deels ook toegerekend moeten worden aan andere profijthebbers dan de reizigers. Het SCP-rapport onderkent dit probleem en bespreekt het uitgebreid, niet alleen wat betreft het openbaar vervoer (blz. 140) maar voor elke behandelde voorzieningensector. De beperking tot toerekening aan alleen de (in enquêtes) identificeerbare gebruikers blijkt in de regel redelijk te verdedigen.

Bezien we het openbaar vervoer. Holtgreffe noemt naast de doelstelling voorzien in vervoersbehoeften (hierover is geen verschil van mening) nog twee doelstellingen. Ten eerste het verminderen en beperken van de nadelen van het gebruik van de personenauto. Theoretisch is deze doelstelling met openbaar-vervoerssubsidies wel na te streven, hoewel veel andere instrumenten (zoals het belasten van het autogebruik?) effectiever lijken. De mogelijke profijthebbers zouden hier degenen zijn die nadelen ondervinden van autogebruik. Uit experimenten (Van der Doef-kaart, gratis stedelijk openbaar vervoer) blijkt dat bevordering van het openbaar vervoer vooral ten goede komt aan de oorspronkelijke gebruikers en aan personen die voorheen niet (met de auto) reisden. De overstap van auto naar openbaar vervoer is veelal zeer gering: het autoverkeer met haar nadelen, neemt dan nauwelijks af, zodat er nauwelijks profijt valt toe te rekenen. Op deze wijze de nadelen van autogebruik verminderen is dus niet effectief.

Ten tweede noemt Holtgreffe als doelstelling het beschikbaarheidsnut. Ook voor hen die niet met het openbaar vervoer gaan is het een geruststellende gedachte dat ze het zouden kunnen als het zou moeten. Als profijthebbers zijn hier alle inwoners van Nederland te beschouwen. „Beschikbaarheidsnut” is echter een niet te kwantificeren begrip. Een benadering via „gerealiseerd beschikbaarheidsnut” leidt tot een relatie met de omvang van het gebruik van openbaar vervoer, dat wil zeggen precies met de gebruikersgroep die in het gewraakte rapport als toerekeningsbasis genomen is.

Samenvattend zijn wij van mening, in tegenstelling tot Holtgreffe, dat van iedere beleidsmaatregel de effecten op de (hoofddoelstelling!) inkomensverdeling betrokken dienen te worden bij de evaluatie van de beleidsmaatregel. Tevens bestrijden wij niet dat er meer doelstellingen en meer groepen profijthebbers zijn met betrekking tot de openbaar-vervoerssubsidies dan de gebruikers alleen. Dat de omvang van dat overige profijt veel om het lijf heeft, trekken wij echter in twijfel.

J. M. M. Ritzen
L. W. Ruitenber
P. Veninga

Naschrift

Ritzen, Ruitenbergh en Veninga zeggen het op twee belangrijke punten met mij oneens te zijn. Zij vinden dat de effecten op de inkomensverdeling bij de evaluatie van iedere beleidsmaatregel betrokken dienen te worden. Ik ben het, misschien tot hun verrassing, daar volledig mee eens maar ik vind juist dat met de introductie van de tertiaire inkomensverdeling (waarmee bekeken gaat worden bij wie de subsidies „landen” die aan het gebruik van bepaalde goederen en diensten gebonden zijn) belangrijke effecten op de inkomensverdeling nog niet worden onderkend. Er zijn nu eenmaal „anderen”, niet-gebruikers van het openbaar vervoer, die profijt hebben van het bestaan van het openbaar vervoer of van het gebruik dat sommigen er van maken. Tegenover dat profijt staat geen prijs omdat de profijtgebruikers geen marktpartij zijn. Voor een volledige evaluatie zouden deze, zeg kwartaire, inkomenseffecten mede in beschouwing moeten worden genomen. Ik durf zelfs de stelling te pomen dat maatregelen die passen in het geformuleerde verkeers- en vervoerbeleid voor een groot deel gericht zijn op het veroorzaken van zo groot mogelijke positieve kwartaire inkomenseffecten. Kortom, een beperking tot de tertiaire inkomensverdeling geeft mijns inziens een onvolledig en daarom onjuist beeld.

Ritzen, Ruitenbergh en Veninga betwijfelen voorts of het profijt dat „de anderen” van het openbaar vervoer hebben, zo het al te meten is, wel zo veel om het lijf heeft. Hier komt, denk ik, de

aap uit de mouw. Deze twijfel is kennelijk voldoende gebleken om in de studie slechts de gebruikers als profijtgebruikers te beschouwen. De schrijvers beweren in hun reactie dat openbaar vervoer en auto nauwelijks substitueerbare diensten leveren. Hoe is dan het forse gebruik van de trein te verklaren door de hoogste-inkomensgroepen? En hoe is dit te rijmen met de, deels door de benzineprijsstijgingen veroorzaakte, toename van het gebruik van het openbaar vervoer sinds 1978? En waarom zou het „park-and-ride”-project bij voorbeeld zoveel weerklank vinden? Terwijl de bevordering van het openbaar vervoer door de overheid juist zijn fundament vindt in het profijt van „de anderen”, hetgeen in de parlementaire behandeling van het Structuurschema Verkeer en Vervoer nog eens is onderstreept, trekken Ritzen, Ruitenbergh en Veninga de hechtheid van dit fundament in twijfel. Dat is niet niks doch niet verboden. Maar een voor het verkeers- en vervoerbeleid zo essentiële uitspraak verdient wel wat meer adstructie dan de schrale voorbeelden van prijsverlagingsexperimenten.

De door mij genoemde functies van het openbaar vervoer zijn inderdaad niet eenvoudig te waarderen, laat staan aan groepen of individuen toe te rekenen. Dat mag echter nimmer een reden zijn om de kwantificeerbare elementen te benadrukken. Schijnexactheid is dan immers het resultaat. Mijn ledematen nog eens natellend kom ik dan ook tot de conclusie dat ik geen doodsmak heb gemaakt door de pirouette te beschrijven.

A. A. I. Holtgreffe